

УДК 349.6

¹А.К. Джангабулова, ²А.Т. Салыхбаева¹К.ю.н., доцент кафедры Таможенного, финансового и экологического права
КазНУ им. аль-Фараби, Казахстан, г. Алматы²Преподаватель кафедры Таможенного, финансового и экологического права КазНУ
им. аль-Фараби, магистр права, Казахстан, г. Алматы
E-mail: zarya_kz@mail.ru

Становление и развитие правовых основ экологической политики Республики Казахстан

Переход к экологически безопасному и устойчивому развитию в настоящее время становится одним из приоритетных направлений стратегии развития Казахстана. Экологическая политика Республики Казахстан развивается в данных направлениях и ставит целью охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов. Данные цели закреплены в специальных нормативных актах. В данной статье рассматриваются становление и проблемы развития правовых основ экологической политики Республики Казахстан.

Ключевые слова: правовые основы, экологическое законодательство, экологическая политика.

A. Jangabulova, A. Salykhbaeva

Formation and development legal bases for environmental policy of Kazakhstan

Transition to environmentally sound and sustainable development is now becoming one of the priorities of Kazakhstan's development strategy. Environmental Policy of the Republic of Kazakhstan is developing in these areas and set a goal of protecting the environment and managing natural resources ispolzvanie. These objectives are set out in specific regulations. This article discusses the problem of the formation and development of the legal foundations of the environmental policy of the Republic of Kazakhstan.

Key words: legal bases, environmental legislation, environmental policy.

А.К. Джангабулова, А.Т. Салыхбаева

Қазақстан Республикасының экологиялық саясатының құқықтық негіздерінің қалыптасуы және дамуы

Экологиялық қауіпсіз және тұрақты дамуға өту қазіргі таңда Қазақстанның Даму стратегиясының басты бағыттарының бірі болып табылады. Қазақстан Республикасының экологиялық саясаты осы бағыттарда дамиды және қоршаған ортаны қорғау мен табиғи ресурстарды ұтымды пайдалану мақсаттарын алдына қояды. Аталған мақсаттар арнайы нормативтік актілерде бекітілген. Берілген мақалада Қазақстан Республикасының экологиялық саясатының құқықтық негіздерінің қалыптасуы мен даму мәселелері қарастырылады.

Түйін сөздер: құқықтық негіздер, экологиялық заңнама, экологиялық саясат.

Нормотворческий процесс любого государства имеет свою правовую логику и является отражением социально-экономических интересов общества. Именно они, социально-экономические потребности, объективно влияют на формирование той или иной отрасли законодательства и объясняют необходимость принятия нормативного акта данной формы и данного содержания. Но путь принятия любого закона не прост: интересы государства, ведомственный протекционизм, лоббирование финансовых группиро-

вок и политических партий могут кардинально, даже концептуально, изменить содержание того или иного закона. Экологическое законодательство Казахстана в целом можно охарактеризовать как системное образование, в котором прослеживается логика развития [2]. Экологическое законодательство в таком виде, в каком оно существует, сложилось не сразу. Оно в своем развитии прошло три этапа и начинается с момента получения Республикой Казахстан независимости и создания рыночных структур в экономике.

Декларация о государственном суверенитете Казахской ССР и принятый впоследствии Закон о государственной независимости Республики Казахстан наиболее четко сформулировали право народов Казахстана на природные богатства.

А) Первый этап развития экологического законодательства независимого Казахстана начался Законом Казахской Советской Социалистической Республики от 18 июня 1991 года «Об охране окружающей природной среды в Казахской ССР» и завершился в 1997 году с принятием Закона Республики Казахстан «Об охране окружающей среды» от 15.07.1997 года. На данном этапе был принят ряд кодифицированных законодательных актов, регулирующих использование и охрану отдельных видов природных ресурсов. Так, в 1992 году был принят Кодекс «О недрах и переработке минерального сырья», Законы «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном полигоне», «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие экологического бедствия в Приарале»; в 1993 году – Лесной кодекс, Водный кодекс, Закон Республики Казахстан «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира»; в 1994 году – Закон Республики Казахстан «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». 28 июня 1995 года был подписан Указ, имеющий Силу закона «О нефти»; «О недрах и недропользовании» от 27 января 1996 г.

Б) Второму этапу (1997-2006 годы) развития экологического законодательства республики свойственны интенсивное развитие природоохранной подсистемы экологического законодательства, нацеленность на максимально возможное устранение пробелов, создание сбалансированной системы правовых актов.

В этот период наиболее важным природоохранительным законом являлся Закон «Об охране окружающей среды» от 15 июля 1997 года, который состоял из 19 глав, 89 статей. Потребность в новом законодательстве об охране окружающей среды была вызвана возрастающей деградацией окружающей среды и усилением экологического кризиса в стране. Как только встала задача стабилизации экологической обстановки, сохранения природного равновесия и обеспечения благоприятной среды, выявились пробелы и упущения, заложенные в Законе 1991 года. Самое главное, непригодной к новым условиям оказалась идеология Закона.

Закон строился на административных отношениях и был рассчитан на отношения с государственными предприятиями, находящимися в жесткой зависимости от органа управления. Появление рыночных отношений, новых субъектов природоохранительных отношений остро поставило вопрос о законодательном обеспечении отношений с ними.

Закон «Об охране окружающей среды» определял современные правовые, экономические и социальные основы охраны окружающей среды в интересах настоящего и будущего поколений и был направлен на обеспечение экологической безопасности, предотвращение вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на естественные экологические системы, сохранение биологического разнообразия и организацию рационального природопользования. В данном законе были закреплены такие важные моменты, как права и обязанности граждан и общественных объединений в области охраны окружающей среды, компетенция органов государственной власти и местного самоуправления в области охраны окружающей среды, природные ресурсы и природопользование, среди наиболее важных условий осуществления природопользования называются следующие: лимиты и квоты, разрешения на природопользование, государственное регулирование, государственное устройство природопользования и схемы комплексного использования воспроизводства и охраны природных ресурсов, государственный учет и государственные кадастры природных ресурсов, отдельные элементы государственно-правового механизма управления в области экологии, экономический механизм охраны окружающей среды, нормирование, стандартизация и сертификация в области охраны окружающей среды, экологические требования к хозяйственной и иной деятельности, экологическая экспертиза, объекты охраны окружающей среды, имеющие особую экологическую, научную и культурную ценность, международное сотрудничество в области охраны окружающей среды и т.д. Для развития отдельных глав закона «Об охране окружающей среды» в Республике Казахстан были приняты важные природоохранительные законы.

18 марта 1997 года был принят закон РК «Об экологической экспертизе». 15 июля 1997 года был принят Закон Республики Казахстан «Об особо охраняемых природных территориях».

Основные направления развития экологического законодательства были определены Концепцией правовой политики Республики Казахстан, одобренной Указом Президента РК от 20 сентября 2002 года. В соответствии с Концепцией в целях совершенствования законодательства об охране окружающей среды предусматривается разработка законов и подзаконных актов, необходимых для внедрения: системы экологического страхования; более совершенной системы государственного контроля, борьбы с браконьерством и лесонарушениями, гарантирующей неотвратимость наказания виновных и обеспечивающей возмещение ущерба, нанесенного окружающей среде; единой системы государственного экологического мониторинга; обязательного экологического аудита на предприятиях, загрязняющих окружающую среду сверхустановленных нормативов; системы управления коммунальными и промышленными отходами; более совершенных экономических инструментов регулирования и предотвращения загрязнения окружающей среды.

Реализация положений Концепции правовой политики, а так же развитие рыночных отношений и формирование соответствующих им организационно-хозяйственных структур, глубокие преобразования в социальной сфере, совершенствовании его государственного управления путем разграничения полномочий между уровнями государственной власти, а также развитие природопользования в новых условиях вызвали необходимость совершенствования водного, земельного, лесного законодательства и на его основе адаптации системы управления водными, земельными и лесными ресурсами к требованиям времени. Так, в этот период были приняты следующие важнейшие законодательные акты: Закон Республики Казахстан «Об охране атмосферного воздуха» от 11 марта 2002 г., Земельный кодекс от 20 июня 2003 г., Лесной кодекс от 8 июля 2003 г., Водный от 9 июля 2003 г., Законы «Об охране, воспроизводстве и использовании животного мира от 9 июля 2004 г., «Об обязательном экологическом страховании» от 13 декабря 2005 г., «Об особо охраняемых природных территориях» от 7 июля 2006 г.

В указанный период отечественное экологическое законодательство имеет следующие особенности. Во-первых, коренные изменения в экономической, социальной и политической

сферах привели к принятию новой редакции Лесного, Водного и Земельного кодексов. Во-вторых, экологическое законодательство все шире использует экономические рычаги. Так, например, экономическим механизмом обеспечения экологической безопасности является страхование экологических рисков.

Для обеспечения экологической безопасности в условиях нового периода социально-экономического развития Казахстана – перехода к устойчивому развитию Указом Президента Республики Казахстан от 3 декабря 2003 года № 1241 была одобрена Концепция экологической безопасности Республики Казахстан на 2004-2015 годы. В Концепции предлагаются пути решения задач. Среди них: обеспечение опережающего развития научных исследований по важнейшим проблемам экологической безопасности и устойчивого природопользования, в том числе фундаментальных; введение единой системы мониторинга за состоянием окружающей среды; экологическое районирование и специальное картографирование территории Республики Казахстан. Концепция экологической безопасности разработана исходя из приоритетов Стратегии «Казахстан-2030» в соответствии со Стратегическим планом развития Республики Казахстан до 2010 года и с учетом основных положений Повестки дня на XXI век и принципов Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию 1992 года, а также решений Всемирного саммита по устойчивому развитию в г. Йоханнесбурге (2002 год). Обеспечение оптимального уровня экологической безопасности с достижением нормативных показателей состояния окружающей среды предполагает поэтапную реализацию положений данной Концепции.

Первый этап (2004-2007 годы) – снижение уровня загрязнения окружающей среды и выработка плана действий по его стабилизации. Второй этап (2008-2010 годы) – стабилизация показателей качества окружающей среды и совершенствование экологических требований к природопользованию. Третий этап (2011-2015 годы) – улучшение качества окружающей среды и достижение благоприятного уровня экологически устойчивого развития общества. С момента принятия данной Концепции в Республике Казахстан произошли серьезные перемены в общественном развитии. Разработаны стратеги-

ческие документы развития государства, создана основа природоохранного законодательства, подписан ряд международных конвенций по вопросам охраны окружающей среды, создана система управления природоохранной деятельностью.

В) Следующим этапом становления казахстанского экологического законодательства стало принятие в 2007 году Экологического кодекса Республики Казахстан. Экологический кодекс был разработан в целях реализации задач, определенных Главой государства Н.А. Назарбаевым в Послании страны народу Казахстана от 1 марта 2006 года «Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии» [3]. В данном стратегическом документе была поставлена задача по осуществлению реформирования природоохранного законодательства, направленного на обеспечение экологической безопасности в соответствии с международными стандартами, с целью оказания содействия по вхождению нашей страны в число 50 наиболее конкурентоспособных стран мира.

Экологический кодекс стал основным комплексным законодательным актом, регулирующим общественные отношения в экологической сфере, вобравшим в себя все позитивные изменения, вносившиеся в экологическое законодательство. В связи с его принятием были поставлены на утрату такие законы, как «Об охране окружающей среды», «Об охране атмосферного воздуха», «Об экологической экспертизе» и ряд подзаконных актов. Экологический кодекс РК от 9 января 2007 года, который регулирует отношения в области охраны, восстановления и сохранения окружающей среды, использования и воспроизводства природных ресурсов при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с использованием природных ресурсов и воздействием на окружающую среду, в пределах территории Республики Казахстан.

Большая часть норм Экологического кодекса РК относится к охране окружающей природной среды. В кодексе закрепляется перечень объектов природы, подлежащих правовой охране, указываются основные экологические требования к хозяйственной и иной деятельности. Он включает положения, касающиеся контроля в области охраны окружающей природной среды, экологического воспитания и образования, положения, закрепляющие систему органов государствен-

ной власти и управления в области охраны окружающей природной среды и т.д.

Кодекс состоит из Общей части и Особенной части, 9 разделов, 47 глав и 326 статей. Общая часть состоит из 7 разделов: общие положения; лицензирование деятельности в области охраны окружающей среды, экологическое нормирование, техническое регулирование в области охраны окружающей среды, оценка воздействия на окружающую среду, экологическая экспертиза, экологические разрешения, экологический аудит; экономическое регулирование охраны окружающей среды и природопользования; экологический контроль; экологический мониторинг и кадастры; зоны чрезвычайной экологической ситуации и экологического бедствия; экологическое образование и просвещение, научные исследования и международное сотрудничество в области охраны окружающей среды.

Особенная часть состоит из двух разделов: экологические требования при осуществлении хозяйственной и иной деятельности и ответственность за экологические правонарушения и разрешение экологических споров.

Правовые основы экологической политики в Республике Казахстан строятся с учетом международного права и с соблюдением принципов приоритета всеобщей экологической безопасности, обеспечения каждому человеку права на жизнь в экологически благоприятных условиях, предотвращения загрязнения окружающей среды и нерационального использования природных ресурсов, установления контроля за состоянием окружающей среды на основе международно-признанных критериев, свободного и беспрепятственного обмена информацией по охране окружающей среды и передовым ресурсосберегающим технологиям, взаимопомощи государств и мирного разрешения возникших между ними споров.

Казахстан присоединился к важнейшим международным конвенциям по изменению климата, борьбе с опустыниванием и сохранению биоразнообразия, ратифицировал Орхусскую и трансграничные Конвенции Европейского Экономической комиссии (ЕЭК), ООН, стал членом Комиссии Устойчивого развития ООН.

Участие Казахстана в международном экологическом сотрудничестве является составным элементом политики нашей страны в области охраны окружающей среды. Реализация эко-

логической политики в сфере международного сотрудничества осуществляется в виде присоединения к ранее принятым международным конвенциям и соглашениям, заключению новых международных договоров в масштабах региона или на двустороннем уровне с последующим принятием законодательных мер на национальном уровне. Участие Казахстана в работе по международным экологическим конвенциям способствует включению страны в общемировой процесс экологической деятельности.

Существует большое разнообразие международных договоров, затрагивающих вопросы экологии: договоры, в целом и прямо направленные на охрану окружающей среды; косвенно связанные с проблемами экологии; комплексные договоры, в которые включены специальные разделы о защите окружающей среды.

В настоящее время в Республике Казахстан действуют 22 ратифицированных экологических международных конвенций, порядка 10 кодексов и 18 законов, а также более 300 специальных подзаконных актов, которые напрямую или косвенно регулируют определенные сферы взаимодействия общества и природы и, характеризуя действующее законодательство в области охраны окружающей среды.

В целом анализ развития экологического законодательства Казахстана показал, что процес-

сы политической и социально-экономической модернизации, происходящие в казахстанском обществе, а так же вовлечение республики в мировые процессы определили особенности и основные тенденции развития системы отечественного экологического законодательства. Во-первых, Конституция Республики Казахстан, принятая 30 августа 1995 года, определила охрану окружающей среды в качестве базовой функций государства и основной составляющей его политики. В этой связи идеи охраны окружающей среды и устойчивого развития включены в основные стратегические документы и планы, закреплены в качестве долгосрочной политической линии. Во-вторых, развитие и пополнение экологического законодательства происходило в соответствии с положениями ежегодных посланий Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана, стратегических документов по социально-экономическому развитию страны, а так же процессами, происходящими на международной арене по решению глобальных экологических проблем. На сегодняшний день в Казахстане сформирована определенная нормативно-правовая база в экологической сфере, ее дальнейшая актуализация и пополнение будет связана с политикой и перспективой социально-экономического развития республики.

Литература

- 1 Всемирная хартия природы. Принята 28.10.1982 резолюцией 37/7 на 48-ом пленарном заседании 37-ой сессии Генеральной ассамблеи ООН // www.lawrussia.ru.
- 2 Байдельдинов Д.Л. Проблемы влияния «субъективно-объективного» фактора на развитие экологического законодательства Республики Казахстан // www.greensalvation.org.
- 3 Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана «Казахстан на пороге нового рывка вперед в своем развитии». – Астана, 2006 // www.akorda.kz.

References

- 1 World Charter for Nature. 28.10.1982 adopted resolution 37/7 at the 48th plenary meeting of the 37th session of the UN General Assembly // www.lawrussia.ru.
- 2 Baideldinov DL Problem of influence “subjectively objective” factor on the development of environmental legislation of the Republic of Kazakhstan // www.greensalvation.org.
- 3 Message from the President of the Republic of Kazakhstan to the people “Kazakhstan on the verge of a new leap forward in its development.” – Astana, 2006 // www.akorda.kz.